Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2016–2017

26 448 Structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI)

Nr. 576 BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 oktober 2016

Inleiding

Tijdens het AO SUWI op 16 maart 2016 (Kamerstuk 26 448, nr. 565) en de behandeling van de wijziging van de Fraudewet[1] op 17 en 18 mei 2016 heeft uw Kamer gevraagd naar de ministeriële regeling waarin gegevens worden aangewezen die worden uitgezonderd van de inlichtingenplicht in de sociale zekerheidswetten. Tijdens deze debatten is ook ingegaan op het uitzonderen van het begrip «inkomen» en het verrekenen van inkomsten met uitkeringen. Met deze brief informeer ik uw Kamer over de stand van zaken van de ministeriële regeling en de mogelijkheid om inkomsten te verrekenen met een uitkering.
Tevens informeer ik uw Kamer over de invulling van de op 31 mei 2016 aangenomen motie van de leden Van Weyenberg/Heerma.[2] Daarin vraagt uw Kamer mij, met de uitvoeringsinstanties en gemeenten te verkennen welke aanvullende maatregelen genomen kunnen worden om hernieuwde overtreding van de inlichtingenplicht te voorkomen, specifiek in situaties waarin problematische schulden, gebrek aan inzicht in de eigen administratie of beperkte geletterdheid aan de orde zijn.

Ministeriële regeling uitzondering inlichtingenplicht

Achtergrond

Een belangrijk uitgangspunt binnen de keten van werk en inkomen is dat organisaties met elkaar samenwerken en elkaar daarvoor de benodigde gegevens verstrekken op basis van een wettelijke grondslag. Met de Wet eenmalige gegevensuitvraag werk en inkomen (WEU) is, vanuit het oogpunt van optimale dienstverlening aan de burger, geregeld dat

[1] Kamerstuk 34 396, nr. 3, Handelingen II 2015/16, nr. 83, item 24 en nr. 84, item 4
[2] Kamerstuk 34 396, nr. 16

kst-26448-576
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

gegevens, welke de ketenpartners werk en inkomen nodig hebben voor de uitoefening van hun wettelijke taak, slechts eenmaal mogen worden uitgevraagd. Dat betekent dat het UWV, de SVB en gemeenten voor de door hen uitgevoerde wetten binnen het domein van werk en inkomen verplicht zijn om gegevens waarover zij reeds beschikken, te hergebruiken waar dat mogelijk is. Deze gegevens staan genoemd in bijlage II van de Regeling SUWI. Deze gegevens worden bijvoorbeeld middels vooraf ingevulde formulieren aan de burger voorgelegd. De burger verifieert vervolgens de juistheid en de volledigheid van de gegevens. Naast beschikbaarheid, is een belangrijke voorwaarde voor eenmalige gegevensuitvraag dat gegevens van voldoende kwaliteit zijn. Dat betekent dat de gegevens uit de administraties actueel en volledig moeten zijn. Immers de gegevens moeten voor de uitvoeringsinstantie een verantwoorde basis vormen voor de daarop te baseren activiteiten en besluiten. Als blijkt dat de kwaliteit tekort schiet of wanneer daarover gerede twijfel bestaat, is het toegestaan om alsnog gegevens bij de belanghebbende op te vragen.

Bij de invoering van de WEU is er van uitgegaan dat meervoudig gebruik van gegevens door diverse overheidsinstanties tot gevolg heeft dat de inlichtingenplicht wordt beperkt. De WEU voorziet daarom in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling gegevens aan te wijzen die worden uitgezonderd van de inlichtingenplicht, en administraties waaruit deze gegevens kunnen worden verkregen. De inlichtingenplicht is in de diverse sociale zekerheidswetten opgenomen en legt bij de burger een eigen verantwoordelijkheid neer om alle informatie die van belang is voor het uitvoeren van de wet te melden, op verzoek of onverwijld uit eigen beweging.

Door gegevens uit te zonderen van de inlichtingenplicht zou de burger een wijziging in het uitgezonderde gegeven nog maar op één plek hoeven te melden, namelijk bij het orgaan dat aangewezen is voor het beheer van het betreffende gegeven. De overheid zorgt er vervolgens zelf voor dat de wijziging bekend wordt bij alle overheidsorganisaties die het gegeven gebruiken voor het uitvoeren van wettelijke taken. In de memorie van toelichting op de WEU is aangegeven dat de concrete invulling van deze mogelijkheid afhankelijk is van de snelheid en actualiteit van de doorlevering van de gegevens.[3]
In het kader van evaluatie van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI) is onderzocht welke gegevens aangewezen kunnen worden en onder welke condities. Zoals aangegeven in de kabinetsreactie[4] op deze evaluatie, vormt dit het aanknopingspunt voor de ministeriële regeling.

Stand van zaken

Ik verwacht in het najaar van 2016 de ministeriële regeling, waarin wordt aangegeven voor welke gegevens de inlichtingenplicht vervalt, te publiceren. De regeling komt tot stand in nauwe samenwerking met het UWV, de SVB, de VNG en Divosa. Bij het selecteren van de gegevens die kunnen worden uitgezonderd van de inlichtingenplicht is gekeken waar hergebruik van gegevens op dit moment mogelijk is. Hierbij zijn twee condities belangrijk: 1) de gegevens van de uitkeringsgerechtigde zijn opgenomen in de (basis)registratie waartoe de ketenpartners via Suwinet toegang hebben (beschikbaarheid) en 2) de gegevens zijn actueel en volledig ten aanzien van het doel waarvoor ze gebruikt worden. Alle gegevens die nu in de basisregistratie personen zijn opgenomen en gebruikt worden door de uitvoeringsinstanties voldoen aan deze

---

[3] Kamerstuk 30 970, nr. 3
[4] Kamerstuk 30 982, nr. 26

condities. Deze gegevens krijgen de uitvoeringsorganisaties allemaal rechtstreeks en zijn actueel. Dat betekent dat uitkeringsgerechtigden straks bijvoorbeeld een adreswijziging of het sluiten of beëindigen van een huwelijk of geregistreerd partnerschap (voor zover dit in Nederland plaatsvindt) niet meer door hoeven te geven aan hun uitkeringsinstantie. In bepaalde gevallen kunnen ook de inkomensgegevens uit de polisadministratie worden uitgezonderd van de inlichtingenplicht. In de volgende paragraaf ga ik daar nader op in.

Ik zal blijven verkennen welke gegevens we kunnen uitzonderen, omdat de verdergaande digitalisering de kwaliteit van de gegevens zal verbeteren en op termijn nieuwe mogelijkheden zal bieden. Ik zie deze regeling daarom als een eerste stap om gaandeweg steeds meer gegevens uit te zonderen van de inlichtingenplicht en zo de dienstverlening aan burgers verder te verbeteren.

Inkomensverrekening en de polisadministratie

Onder andere in het AO SUWI van 16 maart 2016 heeft uw Kamer aandacht gevraagd voor het verrekenen van het inkomen in de polisadministratie met een uitkering, zonder dat de uitkeringsgerechtigde zijn of haar inkomen zelf doorgeeft aan de uitkeringsinstantie. Dit zogenoemde automatisch verrekenen van het inkomen met de uitkering hangt samen met al dan niet uitzonderen van de inkomensgegevens van de inlichtingenplicht. Een uitgangspunt van het kabinetsbeleid is dat fraude, misbruik en oneigenlijk gebruik moet worden voorkomen. Daarom onderschrijf ik het belang van het automatisch verrekenen van inkomsten met uitkeringen. Dit kan immers voorkomen dat mensen ten onrechte te veel of te weinig uitkering ontvangen en achteraf worden geconfronteerd met correcties. In dit kader wil ik ook wijzen op het belang om begrippen en definities beter op elkaar te laten aansluiten. In meerdere overheidsregelingen bestaan verschillende definities van het begrip inkomen. Het harmoniseren van inkomensbegrippen -hoewel praktisch lastig te realiseren – levert maatschappelijk voordeel op.[5]

De polisadministratie van UWV registreert gegevens over de arbeidsverhoudingen van personen die loonbelastingplichtig zijn in Nederland, aan de hand van de loonaangifte die door werkgevers wordt gedaan. Het automatisch verrekenen van deze inkomsten met uitkeringen is in de praktijk echter nog niet altijd mogelijk omdat werkgevers na afloop van het loonaangifte tijdvak, vier weken de tijd hebben om hun loonaangifte te doen. Dat betekent bijvoorbeeld dat het loon over juli uiterlijk eind augustus door werkgevers moet zijn opgegeven. Er kan dus op dit moment een termijn van acht weken zitten tussen de aanvang van werkzaamheden en het moment waarop een uitvoeringsinstantie via de polisadministratie hiervan kennis kan nemen.

Gezien het vorenstaande is het nog niet in alle gevallen mogelijk om het inkomen uit de polisadministratie tijdig te verrekenen met een uitkering. De snelheid van de loonaangifte is daar van invloed op, evenals de specifieke kenmerken van de uitkering. Bovendien dient rekening gehouden te worden met het feit dat niet alle inkomensgegevens in de polisadministratie staan. Inkomsten waarvan geen loonaangifte wordt gedaan, bijvoorbeeld inkomsten verkregen door werkzaamheden als zelfstandige, staan niet in de polisadministratie.

[5] Zie het eindrapport van de interdepartementale werkgroep harmonisatie inkomensbegrippen van 22 september 2016: https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-sociale-zaken-en-werkgelegenheid/documenten/rapporten/2016/09/22/eindrapport-harmonisatie-inkomensbegrippen

Samen met gemeenten, het UWV en de SVB heb ik voor de wetten die zij uitvoeren bekeken of automatische inkomensverrekening mogelijk is.

Gemeenten

Automatische inkomensverrekening met een bijstandsuitkering brengt risico's met zich mee voor de bijstandsgerechtigde. De verrekening kan pas plaatsvinden als het inkomen in de polisadministratie staat. Omdat dit acht weken kan duren, kan dat ertoe leiden dat iemand op het moment van verrekenen onder het bestaansminimum terecht komt, dan wel dat de verrekening niet meer kan plaatsvinden. Dit vind ik onwenselijk. De Participatiewet is immers het laatste vangnet voor burgers die niet meer zelfstandig in hun bestaan kunnen voorzien. In de huidige situatie zijn bijstandsgerechtigden verplicht om zelf hun inkomsten meteen op te geven. Dat maakt dat niet alleen de inkomsten waarvan loonaangifte wordt gedaan moeten worden gemeld, maar ook andere inkomsten. Verrekening kan op deze manier onmiddellijk plaatsvinden. Gemeenten controleren achteraf of de opgegeven inkomsten juist zijn. Het Inlichtingenbureau levert op basis van de polisadministratie signalen aan gemeenten voor een eventuele herbeoordeling van het recht op bijstand of de hoogte van de uitkering.

UWV

Sinds de invoering van de Wet werk en zekerheid per 1 juli 2015 worden de inkomsten van WW-gerechtigden door het UWV verrekend met de WW-uitkering. Daarvoor is het noodzakelijk dat het UWV direct na de afloop van de maand over de inkomsten beschikt. Wanneer deze gegevens al beschikbaar zijn via de polisadministratie vraagt het UWV aan WW-gerechtigden om deze gegevens te bevestigen. In andere gevallen dient de WW-gerechtigde deze gegevens zelf op te geven. De uitkering kan hierdoor gebaseerd worden op de actuele situatie van de uitkeringsgerechtigde. Er vindt bij het UWV achteraf controle en eventuele correctie van de verrekening plaats aan de hand van de gegevens in de polisadministratie. Ook voor de andere regelingen die het UWV uitvoert, geldt dat uitkeringsgerechtigden inkomsten die van invloed kunnen zijn op de hoogte van de uitkering moeten opgeven aan het UWV.

SVB

De SVB verrekent wijzigingen van het inkomen in de polisadministratie automatisch met de AOW-partnertoeslag en de nabestaandenuitkering op grond van de Anw. AOW- en Anw-gerechtigden hoeven wijzigingen in het polisinkomen niet meer te melden bij de SVB. Voor de aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO) loopt momenteel een pilot, waaruit blijkt dat deze werkwijze ook bij deze groep uitkeringsgerechtigden kan worden toegepast. Deze uitkeringen zijn aanvullend (AOW-partnertoeslag en AIO) en/of kennen een zogenoemde vrijlating, waarbij niet het gehele inkomen uit loondienst wordt verrekend (AOW-partnertoeslag en Anw). Hierdoor hebben wijzigingen in het polisinkomen vaak geen grote invloed op de hoogte van de feitelijke uitkering. Voor de AIO geldt bovendien dat in de meeste gevallen een bedrag van € 10 of minder wordt verrekend. Door de specifieke kenmerken van de AOW-partnertoeslag, de Anw en de AIO leidt de vertraging in de loonaangifte, waardoor het circa twee maanden kan duren voordat het inkomen verrekend wordt, in de praktijk niet tot problemen bij uitkeringsgerechtigden. Uitkeringsgerechtigden mogen uiteraard wel wijzigingen in hun inkomen doorgeven aan de SVB, zodat het inkomen sneller verrekend kan worden. Bij grote wijzigingen in het inkomen kan dat ook van belang zijn. De SVB wijst uitkeringsgerech-

tigden hierop. In dergelijke gevallen controleert de SVB achteraf de bedragen aan de hand van de polisadministratie.

Pilot versnellen loonaangifte

Zoals hierboven beschreven is het verrekenen van het polisinkomen met een uitkering veelal afhankelijk van de snelheid van de loonaangifte. Daarom blijf ik met de Belastingdienst en het UWV stimuleren dat werkgevers de gegevens voor de loonaangifte sneller aanleveren. Op 27 november 2015 is uw Kamer geïnformeerd over de pilot versnellen loonaangifte.[6] In deze pilot is onderzocht of werkgevers op vrijwillige basis bereid en in staat zijn om sneller loonaangifte te doen. De resultaten van de pilot zijn overwegend positief. Het merendeel van de werkgevers dat meedeed aan de pilot leverde de loonaangifte sneller en vollediger aan. Naar aanleiding van deze pilot onderzoeken UWV en de Belastingdienst momenteel of alle werkgevers, op basis van vrijwilligheid, sneller loonaangifte kunnen doen.

Motie verkenning aanvullende maatregelen bij herhaalde overtredingen

De motie ziet specifiek op een verkenning naar aanvullende maatregelen die uitvoeringsinstanties en gemeenten kunnen nemen om herhaling van overtredingen te voorkomen waarbij problematische schulden, gebrek aan inzicht in de administratie of beperkte geletterdheid aan de orde zijn. De overweging van de indieners van de motie hierbij is dat het opleggen van alleen een boete in deze situaties er niet toe leidt dat betrokkene niet weer in de fout gaat. Onderstaand geef ik aan hoe invulling wordt gegeven aan deze motie. Hiermee beschouw ik deze motie als afgedaan.

Ik vind het van groot belang om (herhaalde) overtredingen van de inlichtingenplicht te voorkomen. Daarvoor is het noodzakelijk dat mensen weten welke gegevens ze moeten doorgeven. Uitvoeringsinstanties en gemeenten besteden veel aandacht aan de communicatie richting de klant over deze verplichtingen. Daarnaast vindt informatieverstrekking plaats via websites en webdiensten. Nieuwe (wetenschappelijke) inzichten zoals nudging («een duwtje in de goede richting geven») worden in toenemende mate ingezet. Uitvoeringsinstanties en gemeenten delen in de Kenniskring Fraudewet Ketenpartners ook op dit gebied ervaringen en best practices. Verder maken uitvoeringsinstanties door middel van gegevensuitwisseling gebruik van reeds bij andere instanties beschikbare gegevens waardoor deze niet langer door de klant aangeleverd hoeven te worden. Deze (generieke) maatregelen moeten voorkomen dat mensen, ook in de situaties waarop de motie zich richt, (opnieuw) in de fout gaan.

Proportionele en effectieve sanctie

Als mensen ondanks bovenstaande maatregelen de inlichtingenplicht overtreden, volgt een boete. Ook de boete als zodanig is gericht op het weerhouden van betrokkene om nogmaals de inlichtingenplicht niet na te komen. De op te leggen boete zal proportioneel en effectief moeten zijn. Bij het bepalen van de hoogte van de boete wordt daarom rekening gehouden met de ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden van betrokkene. Dit betekent dat in geval van verminderde verwijtbaarheid, waarvan sprake is in de motie, een lagere boete wordt opgelegd dan wanneer betrokkene volledig verwijtbaar is of er sprake is van grove schuld of opzet. Daarnaast worden in de bepaling van de boetehoogte ook de (financiële) omstandigheden van de

6 Kamerstuk 34 351, nr. 1

betrokkene betrokken. Betrokkene wordt door de uitvoeringsinstanties en gemeenten in de gelegenheid gesteld hierover informatie te leveren. Als een boete wordt opgelegd, wordt betrokkene door de uitvoeringsinstanties en gemeenten nogmaals gewezen op de verplichtingen zodat herhaling kan worden voorkomen. De betrokkene wordt erop gewezen dat als hij vragen heeft of zaken niet begrijpt hij dit moet melden. Indien uit contact met de klant blijkt dat dit aan de orde is, wordt nogmaals uitgelegd wat van de klant wordt verwacht.

Verder kan met ingang van 1 januari 2017 in meer situaties dan op dit moment een waarschuwing in plaats van een boete worden opgelegd. Een waarschuwing is erop gericht om herhaling te voorkomen.

Aanvullende maatregelen

Om tot aanvullende maatregelen te kunnen komen, dienen de uitvoeringsinstanties en gemeenten te kunnen beschikken over persoonlijke informatie inzake de omstandigheden waaronder de overtreding is begaan. Dit is dikwijls niet het geval. Het is in eerste instantie aan de klant om in reactie op de boeteaankondiging aan te geven of er omstandigheden zijn die kunnen leiden tot verminderde verwijtbaarheid. Als klanten hierin geen inzicht geven, is het voor de met name UWV en SVB niet mogelijk om gerichte aanvullende maatregelen te treffen. Naast de genoemde generieke mogelijkheden en het nog intensiever en indringender wijzen op de verplichtingen dan nu gebeurd, zijn geen aanvullende maatregelen voorhanden.

Gemeenten hebben in het kader van de decentralisaties en de daarbij behorende integrale multidisciplinaire aanpak (wijkteams) in toenemende mate zicht op de risico's op mogelijke (herhaalde) regelovertreding. Ook als betrokkene dit niet eigenstandig meldt aan de gemeente. Dit geldt niet alleen voor het sociale domein maar ook voor de domeinen zorg, wonen en onderwijs. Gemeenten zetten in op integraal handhaven waarbij multidisciplinair en complementair wordt gewerkt aan het bevorderen van de zelfregie en zelfredzaamheid van burgers. Naast de voorlichting om de naleving te versterken en de inzet van gedragsbeïnvloedende maatregelen, wordt in het contact met de (kwetsbare) burger gekeken of er risico's zijn op (mogelijke) regelovertreding op de diverse domeinen. Hierbij is vakmanschap essentieel. Het Kenniscentrum Handhaving en Naleving van de VNG ondersteunt gemeenten en professionals hierbij. In ontwikkellabs en pilots worden gedragswetenschappelijke inzichten ontwikkeld en vertaald naar toepassingen voor de uitvoering. Gemeenten gebruiken in toenemende mate deze inzichten voor situaties zoals genoemd in de motie.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher